

# COMERCIO EXTERIOR, MERCADO INTERNO E INDUSTRIALIZACIÓN: EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA LÁCTEA ARGENTINA ENTRE LAS DOS GUERRAS MUNDIALES. ACTORES Y PROBLEMAS

ANDRÉS REGALSKY\* Y ANÍBAL JÁUREGUI\*\*

## Introducción

En la historiografía sobre la industrialización en la Argentina, los eventos del período de entreguerras han ocupado un lugar esencial. Mientras los textos clásicos, de Dorfman a Díaz Alejandro, otorgaban a la crisis de 1929 un papel crítico, como verdadero punto de partida de un mayor dinamismo del sector industrial, otra vertiente ha ido afirmando la importancia de los procesos ocurridos en los años previos, con posterioridad a la Primera Guerra Mundial, en los que se ubicaría el verdadero despegue del sector. En ambos casos los rubros más dinámicos han sido identificados con la industria textil, la metalurgia y algunas líneas nuevas de bienes de consumo durables o semidurables, destinados al mercado interno. Las ramas vinculadas con la producción de alimentos, bebidas y tabaco, incluidas las agroindustrias de la región pampeana y del interior, que ocupaban hasta 1914 un espacio mayoritario en la estructura industrial, habrían tenido en contraposición un desempeño más mediocre<sup>1</sup>.

\* UN Tres de Febrero - UN Luján - CONICET.

\*\* CEEED/IIEP/FCE/UBA- UN Luján.

<sup>1</sup> Adolfo DORFMAN: *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1970; Carlos Federico DÍAZ ALEJANDRO: *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975; en relación con el "despegue" antes de 1930, Javier VILLANUEVA: "El origen de la industrialización argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 12, Nº 47, IDES, Buenos Aires, oct.-dic. 1972. Otros autores que defienden la cesura de 1930, Aldo FERRER, *La economía argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1973 y 2008, y Guido Di TELLA y Manuel ZYMELMAN: *Las etapas del desarrollo económico argentino* (con la colaboración de Alberto Petrecolla), Buenos Aires, EUDEBA, 1967. Entre los que la relativizan, Arturo O'CONNELL: "La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta", *Desarrollo Económico* 92, Buenos Aires, pp. 479-513, María Inés BARBERO y Fernando ROCCHI: "Industry", en Gerardo DELLA PAOLERA y Alan M. TAYLOR, (ed.): *A New Economic History of Argentina*, New York, Cambridge University Press, 2003, pp. 261-294; y desde un enfoque empresarial, Leandro GUTIÉRREZ y J. C. KOROL: "Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la Fábrica Argentina de Alpargatas", *Desarrollo Económico*, vol. 28, Nº 111, Buenos Aires, octubre-diciembre 1988, pp. 401-24, y María Inés BARBERO y Mariela CEVA: "Estrategia, estructura y redes sociales. El caso de Algodonera Flandria (1924-1950)", en *Historia Económica & Historia de Empresas*, VII. 2, São Paulo, 2004, pp. 81-112. Entre los estudios sobre los nuevos sectores dinámicos, Claudio BELINI: "Una época de cambios: la industria textil argentina entre dos crisis, 1914-1933", *Estudios Ibero-Americanos*, vol. 34, Nº 2, julio-diciembre de 2008. Para un análisis de conjunto, con consideraciones sobre los sectores agroindustriales que se iban rezagando, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1996, particularmente el capítulo 3.

En este marco, sin embargo, el desempeño del subsector lácteo ofrece algunas aristas originales. Conformado de modo incipiente en los años previos a la Primera Guerra Mundial como producto de una diferenciación respecto de otras unidades productivas, los tambos, que continuaban operando en el seno del sector primario con características artesanales, experimentaron, a partir de 1914, una gran expansión, asociada con una fuerte proyección exportadora. Dicha proyección se vio confrontada a comienzos de los años treinta por los efectos de la crisis; pero a diferencia de otras ramas que ingresaron en una etapa de estancamiento, pudo retomar el crecimiento sobre la base del mercado interno, apuntando a una demanda que no dejó de expandirse, aunque por distintos motivos, en los años treinta y cuarenta, sobre la base de una oferta cada vez más diversificada. Al mismo tiempo, las alteraciones que la crisis de los años 30 acarrearón en el sistema de precios, anteriormente motorizados por la demanda externa, daría lugar a una compleja actividad institucional, que en parte se había iniciado años atrás, y a una flamante intervención estatal, anteriormente sólo esbozada por razones de higiene y de profilaxis social.

Este recorrido, pleno de avatares, evoca ciertamente un dinamismo comparable al que el subsector ha experimentado en tiempos más recientes, y plantea asimismo algunas experiencias de ingeniería institucional que anticipaban las que se pondrían en vigor en las décadas más recientes. Sin embargo, mientras se dispone de una copiosa bibliografía, de elevada calidad, sobre el comportamiento del subsector en los últimos años<sup>2</sup>, no ocurre lo mismo con el período de entreguerras, para el que se dispone mayormente de crónicas testimoniales, informes de época y memorias institucionales, sin que haya sido abordado por la literatura académica de un modo sistemático<sup>3</sup>.

En este trabajo se procurará un análisis de esta dinámica y de las claves del comportamiento observado en el sector lácteo a lo largo del período, a través de un estudio organizado en tres partes. En la primera se ofrecerá una perspectiva general

<sup>2</sup> G. GUTMAN y C. REBELLA: "Subsistema lácteo" en G. GUTMAN y F. GATTO: *Agroindustrias en la Argentina. Cambios organizativos y productivos*, Buenos Aires, CEAL, 1990. N. HUIICI y E. JACOBS: *Agroindustrias argentinas de alimentos*, Buenos Aires, Cisea 1989; María Inés BARBERO y Graciela E. GUTMAN: "Estrategias recientes de las empresas transnacionales en la industria de la alimentación en Argentina. El caso del sector lácteo", *III Jornadas de Historia Económica-AUDHE*, Montevideo, 2003. G. GUTMAN y S. GORENSTEIN: "Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina". *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168, Buenos Aires, 2003; G. GUTMAN, E. GUIGET y P. LAVARELLO: "Ciclos de la lechería argentina. Una visión integradora de la dinámica macroeconómica y sectorial", *Revista Argentina de Economía Agraria*, 2004, VII: 2. G. GHEZAN, A. M. ACUÑA, M. MATEOS: *Estrategia y dinámica de la innovación en la industria alimentaria argentina*, Buenos Aires, 2006; María Elena NOGUEIRA: *Estado y sector lácteo. Historia reciente de la construcción de políticas públicas en la Argentina, 1983-2008*, Prohistoria Ediciones, Rosario, 2011.

<sup>3</sup> Harald MORSTEDT: *Historia de la lechería argentina*, CILRA (mimeo.) que narra las actividades de uno de los pioneros, marcadamente para el período 1886-1903, M. BERNARDEZ: *Tambos y Rodeos. Crónicas de la vida rural argentina*, Buenos Aires, 1902; J.A.HOPKINS y J. SHELLENBERGER: *La industria lechera argentina*, Buenos Aires, Corporación Para la Promoción del Intercambio-Armour Research Foundation, 1943. Miguel CASARES: *Vidas Consagradas*, Buenos Aires, 1965; R. FERRERO y B. CRAVERO: "El descubrimiento de la buena leche. Los comienzos de la industria lechera argentina", *Todo es Historia*, Buenos Aires, 1988. Algunos trabajos han abordado en parte el período en el contexto de una historia empresarial. Lidia KNECHER y Roberto FULD: "Orígenes, desarrollo y desaparición de una empresa de capital nacional: la historia de Kasdorf S.A.", *Revista Ciclos* N°16, Buenos Aires, 1998; G. OLIVERA: "Empresariado lácteo y cooperativismo desde una perspectiva histórica. El caso de Sancor (década de 1930 a 1950)", *XXII Jornadas de Historia Económica*, Río Cuarto, 2011. En el mismo sentido pueden citarse algunas memorias institucionales. Sancor Cooperativas Unidas Limitada, *50 años. Sancor. Orígenes y nacimiento de Sancor*, Sunchales, 1988. *Milkaut. 1925-1995. 70 años de historia*. Santa Fe, 1996.

de la evolución del subsector a través de las principales etapas, definidas a partir del comportamiento de los mercados y los cambios en la estructura del subsector. En la segunda parte se analizarán algunos factores relevantes de la dinámica sectorial y sus encadenamientos productivos, particularmente en relación con la ganadería, el sector tambero y el propio sector manufacturero, sus características y las transformaciones experimentadas. Finalmente, en la tercera parte se abordará, a través del examen de la trama institucional, los problemas y tensiones que se fueron generando al interior del subsector y que coadyuvaron a la formación de las primeras entidades que procuraron aglutinar a los diversos actores, así como la intervención del Estado y sus ensayos de regulación, al compás de los avatares de la coyuntura externa y local.

### ***1. La evolución del sector lácteo y sus principales etapas: del mercado externo al interno***

#### *La etapa formativa*

La industria láctea, en su sentido más amplio, estuvo presente desde épocas bien tempranas en el actual territorio argentino, en función de la abundante dotación de ganado y de las necesidades básicas de la alimentación que contribuía a subvenir. No obstante fue en el curso del siglo XIX, y particularmente en la segunda mitad, cuando una creciente demanda preparó cambios decisivos en la producción. La expansión demográfica y de los grandes núcleos urbanos, especialmente en Buenos Aires, así como la fuerte incidencia de la inmigración europea, con sus nuevos hábitos alimenticios, fueron algunos de los principales factores que influyeron por el lado de la demanda. La ampliación del mercado, a su vez, permitió una mayor especialización de unidades productivas de pequeña escala y relativamente intensivas, que unieron la producción primaria (tambos) con la elaboración de algunos subproductos (queso, manteca), en torno de Buenos Aires y algunos otros centros urbanos<sup>4</sup>.

Hacia fines de los 1880 el proceso de urbanización y el crecimiento de los grandes aglomerados, como Buenos Aires y Rosario, se aceleró al compás de la inmigración masiva, en un contexto de alza de los ingresos y de multiplicación de los medios de pago, por la entrada de capital extranjero y la ampliación del sistema financiero, y esto generó oportunidades para el surgimiento de industrias manufactureras de nuevo tipo, con utilización de modernas tecnologías y una apelación más decidida por la mecanización, que un mercado de mayor escala tornaba factible<sup>5</sup>.

En ese contexto se verificó uno de los cambios tecnológicos que contribuyó a renovar la industria láctea: la desnatadora mecánica a vapor de Laval, creada por una firma sueca a fines de los 1870, e introducida en la Argentina a partir de la

<sup>4</sup> FERRERO y CRAVERO: "El descubrimiento de...", p. 23.

<sup>5</sup> En diversos rubros como el de alpargatas, cigarrillos, cerveza, fósforos y papel surgieron establecimientos de este género, alimentados por una demanda urbana a la que ayudaban a generar, y como parte de un proceso de sustitución de importaciones que se iría consolidando tras la crisis de 1890, por el alza generalizada de aranceles y del tipo de cambio. Véase para este punto Fernando Rocchi, "Consumir es un placer, La industria y la expansión de la demanda en Buenos Aires a la vuelta del siglo pasado", *Desarrollo Económico*, N° 148, 1998.

Exposición Rural de 1886. Según el relato de uno de los pioneros de esa industria, fue a partir de las facilidades de pago que la casa introductora brindó a fines de los '80, y la redes que supo establecer con algunos empresarios inmigrantes de la misma procedencia (Morstedt, Nordstron, Svenson, Elowson, Hingius, pero también Larsen y Olsen, daneses, y algunos más de orígenes diversos, incluidos dos terratenientes "progresistas" argentinos: Casares y Guerrero), que comenzaron a establecerse las primeras cremerías a vapor que comenzaron a funcionar diferenciadamente de la actividad tambera, y dieron lugar a las primeras fábricas de manteca en los alrededores de la ciudad de Buenos Aires, particularmente en la zona sur<sup>6</sup>.

Los primeros años fueron ciertamente dificultosos, por los problemas de los establecimientos para organizar una red de proveedores (tamberos) estable y confiable, que proveyera materia prima de una calidad aceptable, de forma continua y en cantidad suficiente, así como para encaminar la distribución al mercado urbano a través de una red férrea cuyos servicios motivaban frecuentes quejas, debido al deterioro con que llegaba el producto a destino<sup>7</sup>. En el caso de La Martona, de Casares, orientada hacia la producción de leche pasteurizada para el abasto urbano, tuvo también un papel la resistencia de los tamberos vinculados con los tradicionales distribuidores domiciliarios, lo que obligó al establecimiento de una red propia de locales de venta directa al público, esparcidos por los diversos barrios de la urbe porteña<sup>8</sup>. Es así cómo en el Censo de 1895 aparecían en el rubro "comercio" 254 tambos, lecherías y cremerías instalados en la ciudad Capital<sup>9</sup>.

Hacia 1895 se abrió una nueva etapa con la apertura del mercado de exportación de manteca a Gran Bretaña, iniciado por La Escandinavia y seguido por otras firmas. Las exportaciones de manteca, que sumaron 900 toneladas en 1896, alcanzaron las 1.250 en 1901 y 4.125 toneladas en 1902, y este dinamismo permitió sumar nuevas adhesiones. En 1902 la Sociedad Rural realizaba una primera exposición de lechería que convalidaba el peso que iba tomando la nueva actividad, por de pronto en la provincia de Buenos Aires, y que permitió sumar algunos grandes productores a la actividad. Sin embargo, luego de alcanzarse un máximo de alrededor de 5.300 toneladas en 1903 y 1904, los embarques comenzaron a mermar hasta ubicarse en

<sup>6</sup> Véase Haralt MORTSTEDT: *La historia de la lechería argentina*, mimeo, s/d, p. 3, que da la nómina siguiente: Svenson (estación Gándara, F. C. Sud), "La Escandinavia", de Haralt Mortstedt, Abel Nordstron y Hilmer Dahegren (estación Jeppener, F. C. Sud), "La Delicia", de Andrés G. Elowson y Emilio Lahore (estación Florencio Varela, F. C. Sud), "La Martona", de Vicente Casares (estación Vicente Casares, F. C. Sud), Nicolás Rinadini (estación Marcos Paz, F. C. Oeste), Cohan (estación Altamirano, F. C. Sud), y Larsen y Olsen (estación Chascomús, F. C. Sud), a los que se agregaron luego Jorge Guerrero (estación Guerrero, F. C. Sud), Tomás Mahonm (estación Altamirano, F. C. Sud) y José Botazzi (estación Las Heras, F. C. Sud).

<sup>7</sup> Recién en 1911 un decreto del Gobierno Nacional obligó a las compañías ferroviarias a contar con vagones especializados en el transporte de lácteos, disponiendo que el Ferrocarril Sur tuviera 25 en sus formaciones, el Ferrocarril Oeste 15 y las demás 10. Los reclamos de fechas posteriores demuestran que esta disposición no llegó a efectivizarse en su totalidad.

<sup>8</sup> M. BERNÁRDEZ: *Tambos y Rodeos. Crónicas de la vida rural argentina*, Buenos Aires, 1902, p. 111. Otros emprendimientos similares eran Granja Blanca (establecida en General Las Heras), La Marina y La Victoria, entre otros. Véase también, Miguel CASARES: *Vidas consagradas*, Buenos Aires, 1965, p. 117, quien señala que la red de La Martona había alcanzado a comienzos de los años 40 las 196 sucursales. En los 1920 tenía 60 sucursales en la Capital. *Industria lechera* (publicación mensual del Centro de la Industria Lechera), 1923, passim.

<sup>9</sup> República Argentina, *Segundo Censo nacional levantado en 1895*, tomo III, p. 235 y ss.

una media de 3.500 toneladas, y un mínimo de 1.400 toneladas en el mal año de 1911 (ver Cuadro 1).

Aunque la manteca se constituyó por mucho tiempo como el rubro clave en la industria láctea, otros subproductos tuvieron notable importancia. Uno de ellos era la caseína, elaborada con la leche desnatada que dejaban las cremerías (luego de lo cual quedaba aún un suero, que era utilizado como alimento de los cerdos, cuya crianza estaba frecuentemente anexa al tambo). Después de unos primeros lotes destinados a la industria local (la Compañía General de Fósforos fue su primer comprador), la caseína comenzó a exportarse en su casi totalidad, como insumo industrial, con destino principalmente a los Estados Unidos. La firma de Elowson & Webster, pioneros en la fabricación de manteca, fue la que asumió mayor relevancia en este rubro. Entre 1905 y el comienzo de la Primera Guerra Mundial los volúmenes se estabilizaron en torno a las 3.000 toneladas. En cambio, la elaboración de queso, en esta etapa, tuvo apenas un desarrollo incipiente, quedando en manos de pequeños establecimientos o directamente en tambos. La principal empresa productora en el ramo fue la de Luis Magnasco; pero pese a sus esfuerzos no logró casi concretar exportaciones, mientras que la introducción de quesos europeos seguía siendo muy grande.

El desarrollo de las exportaciones conllevó la adopción de nuevas tecnologías, como la instalación de equipos de refrigeración en el caso de la manteca, y esto a su vez supuso mayores requerimientos de inversión para los establecimientos. En el plano empresarial, esto se reflejó en una creciente presencia de capitales extranjeros, principalmente británicos, vinculados sobre todo con la cadena de comercialización en el Reino Unido. La principal creación de esa índole en esta etapa fue la de la River Plate Dairy Company, en 1908, que, asociada con empresarios locales como Carlos Rivero Haedo, en poco tiempo se convertiría en la principal productora de manteca. También se iniciaron entonces los primeros emprendimientos cooperativos, tanto en cremerías como aún en fábricas de manteca, protagonizados en un principio por grandes productores ganaderos, que se habían interesado en la nueva actividad y que recurrían a esa modalidad organizativa para enfrentar un panorama signado, a partir de 1905, por fuertes altibajos en los precios.

### *El "despegue" del sector lácteo y el boom exportador: la Primera Guerra Mundial y los años veinte*

El estallido de la Primera Guerra Mundial, por el impacto que produjo en el comercio y las finanzas internacionales, tuvo una honda repercusión en la economía argentina que habría de notarse visiblemente en el sector lácteo. Éste no pudo menos que verse favorecido por el signo positivo que la coyuntura de guerra tuvo en la ganadería vacuna, que vio acrecentadas sus exportaciones en precios y volúmenes, al tiempo que se estimulaba un fuerte crecimiento del stock (y las vacas de ordeño representaron a lo largo de todo el periodo un porcentaje estable, del orden del 8% del total de vacunos). En el sector industrial, asimismo, y más allá de los problemas para la importación de insumos y bienes de capital, hubo un fuerte crecimiento de diversas ramas, estimuladas por la salida exportadora y por el

comienzo de una sustitución de importaciones que tuvo su epicentro en las industrias elaboradoras de materia prima local. Entre ellas, la industria láctea fue una de las más favorecidas.

Si bien se carece de estadísticas globales para una parte del período, sí se dispone de las series de exportación completas y de algunas referencias al consumo interno. La manteca, que ya era el principal rubro de exportación, y también de producción aparte de la leche para consumo directo, aumentó verticalmente sus exportaciones al pasar sucesivamente a 9.800 toneladas en 1917, y casi 19.000 en 1918. En 1921 se llegó a las 25.800 toneladas y en 1924, a casi 30.000. En 1925-29, con algo menos de 23.000 toneladas de promedio, se estimaba que las exportaciones absorbían el 75% de la producción total, de modo que en el quinquenio previo, con un promedio superior, debían representar un porcentaje aún mayor (ver Cuadro 2). Este *boom* de exportaciones, dirigidas principalmente a Gran Bretaña, se vio favorecido por la retirada, a causa de la guerra, de algunos otros países exportadores, particularmente de Europa central y oriental, que también abastecían a dicho mercado. La ocasión permitió el surgimiento una buena cantidad de empresas industriales exportadoras, aunque bajo el dominio del llamado "trust mantequero". El espacio ganado por la producción argentina se habría de mantener en toda la década de 1920 para ser puesto en cuestión, de manera abrupta, en 1932.

Otro rubro cuya exportación, hasta entonces casi inexistente, tomó importancia en los años finales de la guerra, fue el de los quesos, que creció de 228 toneladas en 1916 a 2.728 en 1917, 6.431 en 1918 y 8.873 en 1919, también como producto de la desaparición de otros exportadores, pero evidenciando asimismo un rápido proceso de sustitución de las importaciones que hasta entonces predominaban en el mercado local. Aunque las ventas al mercado interno se sostuvieron, las exportaciones cayeron abruptamente en la segunda mitad de los años 20, pasando a representar tan sólo un 2 % de la producción total. En cuanto a la caseína, sus exportaciones saltaron de 3.500 a más de 10.000 en 1919, y un nuevo escalón subieron a partir de 1924, cuando se ubicaron en un promedio de más de 17.000 toneladas, absorbiendo la casi totalidad de la producción total. En conjunto los tres rubros mencionados experimentaron el mayor crecimiento entre 1917 y 1919, y los valores más altos entre 1923 y 1926, en que totalizaron más de 50.000 toneladas.

Ahora bien, si las exportaciones en volumen registraron algunas fluctuaciones en una secuencia creciente hasta 1924-26 y de signo más bien inverso en los últimos años de la década, los precios, de acuerdo a los fragmentarios datos disponibles, fluctuaron mucho más intensamente, y en el caso de la manteca, alcanzaron sus mayores valores hacia 1920, justo antes de que la crisis de posguerra se abatiera sobre los mercados internacionales de productos primarios. Los índices trimestrales permiten visualizar las tendencias prevalecientes: la notable sincronía entre las series de precios en Londres y los de manteca y crema en Buenos Aires; la violencia de las fluctuaciones en la plaza londinense, desde un máximo de 260 chelines en el último trimestre de 1922, y también la presencia de factores estacionales en las series locales, cuyos máximos correspondieron generalmente a los meses invernales (tercer trimestre, en los que disminuía el suministro de los tambos (Cuadro 3).

### *La crisis de 1929 y la reversión hacia el mercado interno*

La crisis internacional iniciada con el crack bursátil de Nueva York en octubre de 1929 tuvo una honda repercusión en la evolución del sector. Aunque ya debilitados desde un tiempo antes los precios de los principales productos agropecuarios, la baja generalizada que se extendió a lo largo de 1930 afectó sensiblemente las exportaciones de manteca y caseína, lo que se agravó con la devaluación de la moneda del principal mercado consumidor, la libra esterlina, en julio de 1931.

En cuanto a los volúmenes, una temprana baja se verificó a partir de 1927, que llegó hasta un 40% en el caso de la manteca (1929) y a un 30% en el de la caseína (1930)<sup>10</sup>. Entre 1931 y 1932 hubo una cierta recuperación, hasta ubicarse en niveles sólo un 10% por debajo de los máximos de 1926, y a partir de entonces los recorridos de ambos rubros divergieron. Mientras que la caseína se mantuvo por encima del 90%, aunque con precios mucho más reducidos que antes de la crisis, la manteca descendió entre los años 1933 a 1938 a niveles equivalentes apenas a un 30% de los de 1926 (ver Cuadro 1).

Esto tuvo relación con los distintos mercados a los que se dirigían. Mientras la caseína argentina, por sus bajos precios, siguió encontrando demanda en Estados Unidos como en otros países industrializados de Europa (Alemania) y Asia (Japón), las exportaciones de manteca, que se colocaban principalmente en Inglaterra, se vieron afectadas por el brusco viraje de la política comercial de aquel país. Los acuerdos de preferencia imperial, firmados en 1932 por el Reino Unido con sus dominios, impactaron de pleno en este rubro, que no fue objeto de un trato especial al negociarse el tratado Roca-Runciman<sup>11</sup>. Así, aunque con el estallido de la Segunda Guerra las ventas se incrementaron, siguieron estando por debajo de la mitad de los niveles máximos de 1926. Esta situación, en lo que constituía hasta entonces el principal producto de la industria láctea, no pudo dejar de tener una honda repercusión en todo el sector.

Aunque las estadísticas disponibles aluden a un mantenimiento del nivel de actividad en base al mercado interno (que pasó del 26% al 73% del total, según puede verse en el Cuadro 2), esto desde ya no permitió sostener los precios remunerativos que había recibido el sector en el mercado londinense durante los años 20. De ahí las controversias que agitarían a los distintos participantes (tamberos, industriales) por el reparto del menguado producto, y el carácter crítico que asumió el abastecimiento del principal mercado del país, el de la ciudad de Buenos Aires (véase la tercera sección de este trabajo). Ahora bien, si a este panorama se le suma la producción de quesos, que entre 1935 y 1939 duplicó los volúmenes de los

<sup>10</sup> En el caso de la caseína, la baja coincidió con la sanción ese año de la ley Hawley-Smooth, que imponía una suba generalizada de aranceles, en este caso de 5,5 cts. por libra, y que afectó muy duramente a las exportaciones argentinas, aunque fue en parte compensado con los envíos a Gran Bretaña y a Alemania y, después de 1933, a Japón. En todos estos mercados el producto argentino competía con la caseína francesa que era considerada de mejor calidad. Junta Reguladora de la Industria Lechera, "Caseína: exportaciones mundiales", Buenos Aires, 1937, p. 14.

<sup>11</sup> "Apuntes históricos de la lechería argentina", en Antonio VAQUER: *Historia de la ingeniería en la Argentina*, Buenos Aires, 1963, p. 141.



quinquenios previos, y la de caseína, que se mantuvo estable, la suma de estos tres subproductos aumentó un 34% respecto de 1925-29, lo que distaría de la imagen pesimista que el tono de las controversias permitía vislumbrar<sup>12</sup>. Por cierto que este crecimiento se habría de redoblar en el siguiente decenio, duplicando los volúmenes previos (ver el punto 2).

En efecto, uno de los rasgos significativos, que se acentuaría aún durante los años de la Segunda Guerra, fue el aumento de la participación de los quesos y la caseína en la producción láctea total, en desmedro de la manteca y la leche pasteurizada, así como el fuerte peso del mercado interno como destino de esos productos, excepto la caseína. Y este aumento de la producción industrial láctea hacia el mercado interno estuvo alimentada también por un notable proceso de sustitución de la producción tambera, cuya participación general en el mercado se redujo entre 1937 y 1946 de un 60 a un 20%, y a un 9% en el caso de la manteca, quedando limitada definitivamente al rol de proveedora de la industria.

## 2. El sector lácteo y los principales factores de su dinámica

### *Los eslabonamientos en la cadena productiva: el sector primario y los tamberos*

Los cambios más significativos que generaron las precondiciones para el establecimiento de la moderna industria láctea, pueden ubicarse en torno a la década de 1880, con los progresos que comenzaron a lograrse en el refinamiento del ganado vacuno, sobre todo en Buenos Aires, y que alcanzaron hacia 1895 al 50% del stock existente en la provincia de Buenos Aires. Esto posibilitó asimismo la obtención de ejemplares de mayor mansedumbre, tornando más factible la generalización del ordeño. Los progresos del refinamiento racial se aceleraron en los años subsiguientes, y hacia 1914 la proporción de ganado refinado ascendía a más del 95% en la provincia de Buenos Aires, y a unos dos tercios en Santa Fe y Córdoba, precisamente las tres provincias donde se habría de desplegar con más fuerza la actividad tambera (ver Cuadro 4).

Sobre este cuadro de progreso ganadero resaltaba sin embargo la precariedad con la que se desenvolvían las explotaciones de tambo, vinculada con la inestabilidad de buena parte de sus titulares, carentes en su mayor parte de la propiedad de la tierra en la que desarrollaban sus actividades, y sujetos a contratos de corto plazo que en amplia medida eran de aparcería e incluían el aporte de ganado por parte de los terratenientes. Esto imponía un marco de precariedad al aprovisionamiento, que era padecido por los establecimientos industriales, sobre todo las fábricas de manteca. De ahí la tendencia a la integración hacia atrás de estas últimas unidades, arrendando campos para subarrendar a plazos largos a pequeños productores, de modo de asegurarse una oferta estable<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Como referencia comparativa nótese que el crecimiento demográfico entre ambos quinquenios fue del 23%. INDEC (A.Lattes y Z. R. de Lattes, editores), *La población en Argentina*, Buenos Aires, 1975.

<sup>13</sup> Según el relato de su fundador, una de las principales fábricas de manteca, La Escandinavia, tomó en arriendo a fines de 1898 una estancia de más de 13.000 hectáreas, por 11 años, que subarrendó por ese mismo lapso a tamberos. Haralt MORSTEDT: *Historia de la lechería argentina*, pág. 8.



Un estudio de 1908, al tiempo que daba cuenta del impacto que la actividad lechera estaba teniendo en la ganadería bonaerense, llamaba la atención sobre los factores que estaban impidiendo un mayor desarrollo de la producción, y que tenían que ver, coyunturalmente, con una reciente baja de precios que había acotado los márgenes de rentabilidad, y de modo más estructural, con los débiles rendimientos de una actividad extensiva y poco especializada, y que mostraba escasos avances en el plano de la selección de razas y animales específicamente lecheros (incluso se ponía en duda que la Holando fuera superadora de ejemplares Durham o Shorthorn). También influía la competencia que una industria cárnica en ascenso y gozando de altos precios estaba ejerciendo sobre una actividad más nueva e incierta<sup>14</sup>. De ahí las vacilaciones de los terratenientes en cuanto a involucrarse en la lechería, que se reflejaban ampliamente en la producción.

Otro aspecto que incidía desfavorablemente tenía que ver con el predominio de una ganadería extensiva, a campo abierto, aunque esto contribuía sin duda a los bajos costos. La dependencia de pasturas naturales y de forrajes implantados que entraban en una fase recesiva en la estación invernal, tornaba particularmente agudas las fluctuaciones, por una merma importante de los rindes del ordeño en los meses de invierno<sup>15</sup>. Finalmente, la baja calidad de la materia prima, debido a la precariedad de las instalaciones, las escasas condiciones higiénicas y los problemas del transporte hasta las cremerías, influían para obtener un producto que, aunque muy superior al que era habitual hasta entonces en el abasto urbano, ocupaba el rango más bajo en los mercados de exportación.

Aunque no hay datos censales de este período, diversas evidencias sugieren que en la década de 1920 se habrían producido algunos cambios significativos, que se reflejarían en las estadísticas de los años 30. Por un lado, la existencia de ciertos procesos de acumulación que implicaron una reducción en el peso de la aparcería, en contraposición a una mayor difusión de los arrendamientos en dinero por parte de productores en posesión de su propio ganado, lo que reducía su inestabilidad, y permitía una mejoría de los métodos que podía reflejarse en los rindes. Por el otro, la culminación del proceso de refinamiento del ganado vacuno, al menos en la región pampeana, que brindaba una mejor base para la industria tambera en provincias como Santa Fe y Córdoba, que hasta hacía poco tenían todavía una apreciable cantidad de ganado sin refinar.

Este proceso se puede apreciar con los datos del Censo de 1937. Mientras el stock de vacunos se ubicaba entonces un 28% por encima de 1914, el del ganado refinado había aumentado en un 60% (en un período en el que la población total había crecido en un 70%). El número de vacas de ordeño aumentó de modo similar, y su proporción sobre el total se mantuvo en torno al 8,5%. En todo caso, lo más

<sup>14</sup> Enrique FYN: "La industria de la lechería en la República Argentina", en *Censo nacional agropecuario*. Buenos Aires, 1909, pp. 299-312.

<sup>15</sup> De todos modos, la acentuada estacionalidad de la producción habría de ser un rasgo estructural que seguiría caracterizando al sector por muchos años. Roberto FATTAL JAEF: "Características estructurales de la industria láctea en la cuenca santafesina central", en *ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ECONOMÍA POLÍTICA: VIII Reunión de Centros de Investigación Económica*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, 1972, 432-3.

significativo fueron los cambios en la distribución, que marcaron un incremento en la tenencia de las tres provincias donde se concentró la moderna industria láctea (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), que pasó del 58 al 68% del stock total entre ambos censos. Y aún más lo fue su peso en la producción total de leche, que en 1937 fue cuantificada en el 75%, con un rendimiento por vaca un 40% superior al del resto del país (ver Cuadro 5). Aun así, con 1.200 litros por vaca, estaba lejos de la media norteamericana, estimada en 1.900 litros (brecha que habría de mantenerse, sino ampliarse, en los siguientes decenios).

En todo caso una típica raza cárnica, el Shorthorn, daba cuenta del 75% de los vacunos refinados de todo el país, y todavía en 1947, representaba más del 60%. La raza Holando, que comenzaba en el censo de 1937 a ser identificada como tal (antes se la denominaba Holstein, Frisón, etc.), era casi irrelevante, un 2,5% del total, y apenas un poco más significativa diez años después, con el 6%. Lo más destacable era su implantación diferencial en las provincias de Santa Fe y Córdoba, donde alcanzó un 15 y 11 % del vacuno refinado, en contraposición con Buenos Aires, donde sólo llegaba al 2% (ver Cuadro 4). En Santa Fe, por otra parte, el tamaño más pequeño de las explotaciones explicaría que allí arraigara con más fuerza el cooperativismo lechero<sup>16</sup>. Estos datos evidencian la consolidación de un perfil productivo diferencial en Santa Fe y Córdoba, con una economía agrícola más consolidada, en la que comenzaba a abrirse paso la explotación mixta, frente a Buenos Aires, más identificada con el predominio de las grandes estancias, y consecuentemente con la tenencia de un ganado de doble propósito, aunque fuera de menor rendimiento lechero.

Las tres provincias, por otra parte, daban cuenta del 86% de las establecimientos identificados como tambos en el censo (12.177 unidades), de los cuales un 60% (7.343) se hallaba en la provincia de Buenos Aires. Cabe consignar que el mismo censo contabilizaba un total de 68.500 explotaciones agropecuarias donde se desarrollaba de una u otra manera la actividad lechera, aunque sólo 19.000 tenían algún tipo de instalación tampera (ver Cuadro 6). Por la misma época, una investigación de la Dirección de Agricultura de la provincia de Buenos Aires sobre casi 3.000 explotaciones (poco más del 40% de los tambos identificados en dicha provincia), aportaba algunas características de este universo<sup>17</sup>. La dimensión típica de los establecimientos oscilaba entre 100 y 150 ha, y el número de vacas, entre 60 y 80. Sólo un 25% eran propietarios de la tierra, pero entre los restantes predominaba el arriendo en dinero (51%) sobre la aparecería (21%), y de este último porcentaje casi la mitad correspondía a propietarios del ganado (ver cuadros 7, 8 y 9).

Uno de los aspectos que más quejas acarrea entre los tamperos era el alto nivel de los arrendamientos, atribuible a la fuerte valorización de la tierra periurbana en la que se situaban en su mayor parte (el abasto directo de leche fresca a la ciudad

<sup>16</sup> "El tamaño de los tambos en Santa Fe es en general inferior al de Buenos Aires y la gran cantidad de pequeños tamperos pone de actualidad indiscutible la necesidad de crear cooperativas de toros lecheros" S. GONZÁLEZ SABATHIÉ: *Situación de la industria tampera en Santa Fe*, Buenos Aires, Centro de la Industria Lechera, 1925, p. 5.

<sup>17</sup> Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Agricultura, Ganadería e Industrias, *Informe*, 1935, p. 3 y ss.

de Buenos Aires continuaba siendo, pese a la competencia de las plantas pasteurizadoras, el principal negocio), y que absorbía unos dos tercios de los ingresos totales<sup>18</sup>. También se mantenían a la orden del día los reclamos hacia las empresas ferroviarias, debido a que estas últimas exigían, para otorgar la tarifa económica, una determinada carga mínima de difícil cumplimiento<sup>19</sup>. En cuanto a los métodos de explotación, sólo un 3,6% hacía el ordeño bajo tinglados –la mecanización era casi inexistente–, pero nada menos que un 85% practicaba la implantación de forrajeras de invierno para mitigar la variación estacional (ver Cuadro 10).

### *El sector manufacturero: heterogeneidad y transformaciones*

El sector manufacturero emergió desde un comienzo con características de gran heterogeneidad. Así, el censo de 1895 daba cuenta de la aparición de las primeras plantas industriales, todavía de tamaño reducido, en una serie de distritos, mayormente ubicados al sur de la ciudad de Buenos Aires, junto a un numeroso contingente de pequeñas unidades de producción de características artesanales, productoras de queso y manteca, en su mayoría con un “capital” de 100 a 500 pesos y sin uso de fuerza motriz (presumiblemente, adjuntos a establecimientos tamberos)<sup>20</sup>.

El desarrollo de las exportaciones de manteca hacia el Reino Unido desembocó prontamente en el traslado de las principales fábricas a la propia ciudad de Buenos Aires. Así cada usina podía centralizar el abasto desde un número mayor de cremerías, ya no limitadas a una sola línea férrea (aunque los ferrocarriles Sud y Oeste se mantuvieron como los principales ejes de circulación del producto), y esas cremerías podían abastecerse a su vez de una red de tambos más amplia. El cambio de localización ayudaba también a minimizar los perjuicios ocasionados por el transporte ferroviario, que quedaba reservado para el traslado desde el área periurbana de la crema, más resistente a la ausencia de una cadena de frío en los vagones.

La ampliación de la escala puso de manifiesto con mayor fuerza la precariedad del abastecimiento por el sector primario, que las empresas procuraron sortear en algunos casos mediante negociaciones con terratenientes que pudieran asegurar un número adecuado de tamberos, y en otros, como se dijo antes, mediante procedimientos de integración hacia atrás, mediante el arriendo y subarriendo de importantes fracciones de tierra (ver nota 13).

<sup>18</sup> También influía la recuperación en el precio de los granos, que servía indirectamente de parámetro, como regulador de los arriendos rurales. Véase Junta de la Industria Lechera Argentina, *Memorias 1936*, Buenos Aires, 1937, p. 9

<sup>19</sup> Las pequeñas explotaciones debían aguardar varios días para poder juntar la carga mínima. Ello determinaba que el tambero sólo remitiera su producto una o dos veces por semana. “Como es natural, la fermentación provocada en la crema por su largo estacionamiento hace imposible fabricar con ella manteca de primera calidad, aun apelando a los más modernos procedimientos industriales” CIL, *Medidas de Gobierno tendientes a mejorar la producción y la industria lechera*, Buenos Aires, 1930, p. 13. También encarecía el transporte el sistema de carga y descarga de los tarros, que difícilmente podía ser encarado directamente por los productores chicos y que el ferrocarril cobraba incrementando la tarifa en más de un 30%. Véase el informe del CIL solicitando la consideración del Gobierno Provisional para atender los problemas de la lechería. CIL, *Medidas...* p. 14.

<sup>20</sup> Así, en los partidos de Brandsen, Cañuelas y Chascomús, se destacaban La Martona, con 100.000 pesos de capital, 26 HP y 15 empleados; La Escandinavia, con un capital de 47.000 pesos, 8 HP de fuerza motriz y 13 obreros; La Argentina, 25.000 pesos de capital, 12 HP y 6 obreros, y la Cremería Vitel, con 16.000 pesos de capital, 8 HP y 4 obreros. Cédulas del Tercer Censo Nacional de 1895, legajo 69, boletín 32/122 y ss. (AGN).

Un censo de 1909 permite visualizar con mayor detalle la heterogénea estructura sectorial antes de la Primera Guerra Mundial. Por un lado, se destacaba la presencia de cuatro grandes fábricas de manteca en la Capital, con un promedio de 122 obreros por establecimiento, seguidas por otra en Santa Fe que ocupaba 44 personas, y tres en la provincia de Buenos Aires, de dimensiones decididamente menores (una media de 16 personas). Por el otro se identificaban 141 cremerías y 126 queserías, localizadas mayormente en la provincia de Buenos Aires, así como en Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, con una media de 6 obreros y empleados en el caso de las cremerías y de tan sólo 3 en el de las fábricas de queso (veinte y cuarenta veces menos que el primer grupo).

En términos de fuerza motriz, las cuatro usinas porteñas consumían una media de 84 HP, en tanto que las 115 cremerías bonaerenses lo hacían en promedio por 5,4 HP y las queserías, por 2,8 HP. En términos de valor agregado por establecimiento, el producto de las primeras era más de 20 veces superior al de las segundas, y casi 60 veces al de las terceras<sup>21</sup>.

Para 1937 las estadísticas censales seguían mostrando la misma estructura heterogénea que se había podido visualizar a comienzos del siglo XX. Por una parte, un grupo relativamente reducido de fábricas de manteca, localizadas sobre todo en la Capital Federal, donde ahora se contabilizaban 17, pero también en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba con otras 26 (ver Cuadro 11). Entre las mismas sobresalía un lote de nueve establecimientos que ocupaban más de 100 obreros (en promedio, 157). El resto promediaba unas 32 personas por planta (ver Cuadro 12).

Se contabilizaban asimismo algo más de 120 cremerías, y luego un conjunto de casi 400 establecimientos dedicados a la elaboración de quesos, y una cantidad algo mayor de "caseificios". La suma total (1.249 establecimientos) se completaba con una serie de unidades mixtas. Todo este conjunto se correspondía con una estructura de tamaños por la que más del 80% de las unidades del sector (exactamente 1.046) tenían menos de 5 obreros, y otro 10% tenía una media de alrededor de 10 por planta. De esta manera, resultaba una estructura de ocupación que mostraba mucho menor concentración (si el término cabe) que en la generalidad de la industria. Mientras los establecimientos con más de 100 obreros ocupaban a nivel general (e incluso en las ramas de alimentos y bebidas) poco menos del 50% de la mano de obra total, en el sector lácteo absorbían sólo el 22%. Inversamente, los establecimientos de hasta 5 obreros, que a nivel general ocupaban el 10% del personal industrial, en este caso lo hacían por el 33% (ver Cuadros 11 y 12).

<sup>21</sup> Esta es la última información disponible con este nivel de desagregación antes de la Guerra. El censo nacional de 1914 ya no hacía ninguna distinción entre categorías de establecimientos, pero –más aún– parecía incluir en los totales otros tipos de explotaciones, agropecuarias y comerciales, a los que se les debió atribuir algún valor industrial. El número de unidades relevadas representó entonces la desmesurada cifra de 8.161 establecimientos, cuatro veces más de la cifra máxima que se alcanzaría a finales del período (1987 establecimientos en 1947), y con el doble de personal (ver Cuadro 2). República Argentina, *Tercer Censo nacional levantado el 1° de junio de 1914*, tomo VII, passim. Esto llevaba a que su participación en el grupo de Alimentos, Bebidas y Tabaco alcanzara los insólitos guarismos del 20% en personal, y de nada menos que el 42% en número de establecimientos. No obstante, su participación en el valor de producción y en el valor agregado era del 5 y 6,1%, respectivamente, una cifra muy similar a la que presentaría desde el censo de 1935 y hasta tiempos recientes (en 1986 su participación era estimada en el 7%. G. Gutman y F. Gatto, *Agroindustrias en la Argentina*, Buenos Aires, 1990, p.80). Ver Cuadro 13.

El peso que la industria láctea tenía dentro del grupo de alimentos, bebidas y tabaco, era por entonces del 5,6% en términos de personal, y de un 5,8% para el valor agregado. Estos guarismos habrían de elevarse un poco durante la década de 1940 (las mediciones de 1941, 1943, 1946 y 1950 promedian un 5,9% para personal y 6,9% para valor agregado). Cabe consignar que en el mismo periodo el conjunto de la categoría (alimentos, bebidas y tabaco) mantuvo una participación estable en el conjunto del sector industrial, del orden del 21-22 %, tanto en personal como en valor agregado, con lo que la incidencia de la rama en el conjunto del sector industrial alcanzaba como máximo el 1,5% (ver Cuadro 13).

Otro aspecto de interés que aporta la información censal es la distribución espacial. Desde ese punto de vista es importante destacar que más del 90% de los establecimientos, y más del 95% del personal y del valor agregado producido por esta rama industrial a nivel nacional, correspondía a la Capital Federal y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba (ver Cuadro 14). El caso de la Capital era muy singular, pues con el 2% de los establecimientos daba cuenta del 20% del personal y de la producción. En esos guarismos pesaba sobre todo la radicación en ese espacio de una parte importante de las usinas mantequeras (que constituían 17 de las 24 unidades relevadas en el distrito). Por lo dicho, también se puede explicar el contraste entre el promedio de personal por establecimiento, de 64 obreros y empleados en el distrito capitalino, frente a la media de 5 para las otras tres provincias. Entre estas últimas, Buenos Aires se destacaba por albergar la mitad de los establecimientos, con el 42% del personal y el 40% de la producción, seguida a distancia por Santa Fe y Córdoba (24 y 8% del personal, respectivamente).

Estos valores se iban a modificar significativamente en el censo de 1947, que arrojó, en términos de personal, una disminución del peso de los 24 establecimientos de la Capital, que ahora bajaban al 15%, al igual que los de la provincia de Buenos Aires, con el 37%, en provecho de Santa Fe y Córdoba, que subían su participación al 30 y casi 13%, respectivamente. Esto se verificaba en el marco de un aumento considerable en el número de unidades registradas en ambas provincias, que prácticamente duplicaba el de 1937 (mientras a nivel nacional había aumentado de poco más del 50%), pero también del personal, que pasó de menos de 5 a más de 6,5 obreros y empleados por unidad. No puede desligarse esto de los cambios en el proceso de acumulación señalados previamente para ambas provincias, y que se reflejaron en la proliferación de emprendimientos industriales cooperativos, el más importante de ellos, Sancor, creado en 1938.

En términos de producción, los datos censales disponibles a partir de 1935 muestran algunos cambios importantes. Por una parte, el conjunto de la leche consumida por la industria aumentó en un 130% de 1935 a 1950, y en un 100% entre 1937 y 1946 (ver Cuadro 15). La tasa anual de crecimiento fue del orden del 10% hasta 1941 y del 7% para el siguiente período intercensal, hasta 1946, ampliamente superior a la de la población (que en este período fue inferior al 2%). Medida a valores constantes, el crecimiento de la producción fue aún más elevado, del 140% hasta 1946 y del 175% hasta 1950, lo que daría cuenta del mayor valor de los subproductos generados. Es indudable que la reactivación poscrisis primero, y el estallido de la Segunda Guerra después, reavivó el dinamismo de las exportaciones,

así como la expansión del consumo interno, que acompañó este proceso con su culminación en los primeros años del peronismo, no pudieron dejar de tener un fuerte impacto en el sector lácteo.

El análisis de la composición del producto entre los distintos bienes finales no deja de ser sugestivo. Uno de los rubros que presentaba un crecimiento más moderado, e iba perdiendo participación en el total, era el de la leche fluida pasteurizada, que creció en volumen físico un 33% entre 1935 y 1946, en su mayor parte, en los últimos cinco años. Otro es el de la manteca, que aumentó un 57% hasta 1946, básicamente a partir de 1939. En contraste, el crecimiento de la caseína y los quesos fue mucho más vigoroso, del 95 y 181%, respectivamente. Más aún el rubro "otros" (dulce de leche, leche condensada, helados, etc.) que, aun partiendo de 1937 (los datos de 1935 son sumamente bajos y pueden no haber sido correctamente relevados), daba un incremento de más del 300%. Sumado esto al comportamiento de los precios (que en términos reales mantenían hacia 1946 los valores de 1935, salvo la caseína, que lo había aumentado en un 140%), el resultado era que la dupla leche-manteca, que entre 1935 y 1939 había ostentado alrededor del 55% (la manteca sola, el 39%), retrocedía hacia 1946-50 al 40%, mientras el queso y la caseína avanzaban del 35 al 50%, siendo el resto ocupado por el rubro "otros" (ver Cuadro 15).

El otro aspecto por considerar es el del consumo industrial de la leche dentro de la producción total. De acuerdo con el censo de 1937, la producción total de leche era de 3.059 millones de litros, y la realizada en las tres provincias donde se radicaba más del 95% de la actividad tambera, 2.298 millones. Esto implicaba que la industria consumía –y comercializaba– el 40% del total nacional, y el 54% de la producción de esas tres provincias. El grueso de la producción lechera que no pasaba por el sector industrial se destinaba al consumo directo, por lo que se calculaba que un 50% de la producción láctea nacional se vendía al público como leche fluida, mientras que la producción de leche pasteurizada sólo daba cuenta de alrededor de un 10% de esta última (aunque llegaba a un 30% en la Capital Federal). Por el otro lado, el queso y la crema elaborados en los tambos equivalían a un 20 % de la producción nacional, y la manteca, sólo a un 9%, evidenciando un proceso sustitutivo de la producción tambera por la industrial que se habría verificado al mismo tiempo que se hacían sentir los efectos de la baja exportadora (ver Cuadro 16).

El censo de 1946 marca un ascenso en la posición de la industria en el proceso elaborador. Además del proceso sustitutivo mencionado, sin duda pesaban el incremento de la demanda mundial y, sobre todo, de la demanda nacional de lacticinios, directamente relacionada con el aumento de los ingresos, pero también con cuestiones culturales que conllevaban modificaciones de la dieta alimenticia de la población. La proliferación de lecherías-bares como forma de acceso a la leche fluida fresca que pasaba a ser comercializada con otros alimentos debió tener una importante incidencia en el aumento del consumo total.

Mientras la producción total de leche era estimada ahora en 3.234 millones de litros (apenas un 6% por encima de los valores de 1937), la de las tres provincias pampeanas lo era en 2.873 millones (un 25% más que en 1937), y la consumida por la industria, en 2.560 millones (el doble que en el año precitado, ver el Cuadro 15).

Esto significaba que la industria consumía el 89% de la producción láctea de las provincias donde estaba mayormente implantada (y el 79% de la producción nacional), reduciéndose consecuentemente la porción del mercado de consumo final atendida directamente por los tambos y explotaciones rurales. Este proceso sustitutivo y de mediatización del sector tambero por el industrial, más allá de las dudas que se puedan plantear sobre la medición estadística, no dejó de repercutir en el escenario de tensiones entre los dos sectores que se verificó en todo este período.

### 3. La institucionalidad sectorial

#### *La acción gremial y el papel de los actores: industriales y tamberos*

Desde muy temprano, la búsqueda de mejorar la calidad de la producción indujo a los empresarios urbanos y rurales a intentar organizar su acción colectiva que comenzaría con la Comisión Nacional de Lechería, creada en 1907 y cuya cabeza visible era Enrique S. Pérez<sup>22</sup>. Esta entidad, identificada por sus contrincantes como el “trust mantequero” por sus conexiones con la exportación de manteca al Reino Unido<sup>23</sup>, fue confrontada durante los años de la guerra por la Asociación Nacional de Lechería, dirigida por Emilio Frers, Enrique Fynn, Ramón Cárcano y Pedro Bergés. La Asociación figuraba como el miembro argentino de la Federación Internacional de Lechería, con sede en Bruselas, y ostentaba un mayor grado de representación.

No fue, sin embargo, hasta la culminación de la Primera Guerra Mundial, en 1919, que se constituyó la organización “madre” del sector manufacturero: el Centro de la Industria Lechera de la República Argentina (CIL). La creación de esta entidad se relacionaba con la necesidad de defender la “industria organizada” con el fin continuar con el mejoramiento de calidad de las cremas y demás subproductos lácteos y también a mejorar la imagen de las empresas lácteas, fuertemente criticadas desde sectores de la ganadería por su manejo del comercio de exportación hacia Gran Bretaña<sup>24</sup>.

Un ingrediente significativo del discurso de esa asociación iba dirigido a alertar contra la amenaza representada por los nuevos industriales que entraban en el mercado sin la suficiente pericia e inversión, y que podían acarrear una fuerte pérdida de prestigio y de precio para el producto argentino en el mercado mundial. Asimismo, el CIL se presentaba como un defensor de la higiene en la producción lechera en contra de aquellos que para vender conspiraban, según la entidad, contra la salud de la población. En esta tarea, se proponía la colaboración del gobierno nacional para la inspección de las fábricas de manteca instalada en el país, no sólo para

<sup>22</sup> Empresario y político conservador, que fue ministro de Hacienda de Roque Sáenz Peña, y lo sería de José Félix Uriburu en 1930.

<sup>23</sup> P. BERGÉS: *La industria mantequera y su trustificación*, Buenos Aires, 1923, p. 10.

<sup>24</sup> Dentro de la Sociedad Rural Argentina se anticipaba en la lechería la pugna interna entre criadores e invernadores que concluyó con el ascenso de Pagés a la conducción de la SRA en 1921. Pagés señalaría en una conferencia en 1923 que este trust se había opuesto a la mejora de las condiciones de higiene de la producción destinada al mercado interno, dando sólo importancia a las exportaciones de manteca al mercado de Londres, con el que tenían vinculación empresaria directa. P. PAGÉS: “La industria mantequera y su trustificación”, *Anales Sociedad Rural Argentina*, 58, 13, 7-julio 1923, 499-525.



observar las condiciones de salubridad sino también para verificar las proporciones correspondientes de material graso y de agua permitidas (82% y 16% respectivamente)<sup>25</sup>. De esta forma, la necesidad de defender la “industria organizada” se presentaba coincidente con las necesidades del país en materia de salud pública, ya que las nuevas industrias que se sumaban al mercado en una época de altos precios no garantizaban calidad ni higiene.

El CIL, aunque reunía fundamentalmente industriales, también sumaba algunos terratenientes con intereses en la producción del tambo aunque no revestían carácter formal. En su misma declaración de integrantes sostiene que se encuentran en ella “...los mayores propietarios de vacas lecheras”<sup>26</sup>. Esta afirmación permite presumir una sólida conexión entre los grandes ganaderos y los industriales lecheros. Como expresión de los sectores establecidos, el CIL mantuvo hasta el final del período su discurso contra el ingreso, al calor de las coyunturas alcistas, de empresarios “improvisados” que pudieran hacer descender el prestigio, y el precio, que según ellos había conquistado la marca argentina en el mundo, lo que terminaría derivando en aumento de costos, descalabro técnico y caos económico<sup>27</sup>.

El otro sector clave de la lechería, el de los tamberos, presentaba una menor capacidad organizativa. A su mayor dispersión geográfica debía sumarse la inestabilidad que su condición de arrendatarios le planteaba a la mayoría de sus integrantes. No obstante, hacia 1920, poco antes que se abatiera una severa crisis sobre la ganadería, se constituyó la Unión Gremial de Tamberos (UGT), en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, con una importante representatividad en área que rodeaba a la Capital. El interés de la UGT se concentraba en los problemas de la comercialización y en especial en la remuneración recibida por el tambero. En el proceso de producción de la manteca se presentaba una variedad de problemas, ya que la crema se pagaba por el porcentaje de grasa que quedaba tras la acción de la desnatadora, pero su resultado solía ser muy variable según las características técnicas de la desnatadora y la temperatura ambiente. En el caso de la leche fluida, se utilizaba como unidad de medida el tarro de leche, pero éste presentaba la posibilidad de ser abollado o abovedado según las conveniencias. Por cierto, los problemas que se le planteaban a los tamberos por la remuneración insuficiente que recibían del sector industrial se iban a ver agravados con el estallido de la crisis de 1929.

### ***La Junta Reguladora y la intervención del Estado en la industria***

La crisis iniciada en 1929 golpeó duramente a diversos sectores del complejo agroexportador argentino, incluyendo al sector lácteo. En verdad la lechería no sufrió

<sup>25</sup> *Industria Lechera*, A 1 N° 5, diciembre 1919.

<sup>26</sup> Podemos citar como los miembros más importantes del Centro a las siguientes empresas: Cabaña Santa Brígida, C. Nacional de Caseína, C. Swift de La Plata, Cia. Industrial Frigorífica de Pergamino, Kasdorf, La Martona, La Sueco Holandesa, La Vascongada, Luis Magnasco y Cia., Elowson & Wester Ltda., The River Plate Dairy Co. Ltd., Unión Ganderense S.A. Entre los adherentes figuran Nicanor Costa Méndez, Luis Duhau, José Alfredo Martínez de Hoz, Rivero Haedo Hnos. CIL, *Qué es el Centro de la Industria Lechera*, Buenos Aires, 1929, p. 7.

<sup>27</sup> Ver por ejemplo el editorial del órgano gremial, “Lo que aconseja la sana previsión”, *La Industria Lechera*, febrero de 1943, vol. XXV, N° 283, p. 77. Allí sostiene que el riesgo de una reactivación provenía de la infiltración de empresarios “oportunistas”.

de inmediato el efecto de la crisis, pero finalmente ésta llegó. En 1933 el mercado británico, a partir de una combinación de aranceles, cupos y preferencias, se cerró. Esto determinó una abrupta baja de los volúmenes de manteca exportados, sobre un nivel de precios que ya había descendido en los años previos. Esta situación impactó de pleno en los eslabones primarios de la cadena, produciendo el cierre de tambos, especialmente de los correspondientes a algunos grandes establecimientos, que se reorientaron a la producción de carne, estimulados por los acuerdos obtenidos por el gobierno en Londres, en mayo de 1933, que no incluyeron el rubro lácteo. "Los grandes tambos de estancia fueron clausurados. Sólo continuaron ordeñándose los atendidos en familia...", decía una publicación de la época<sup>28</sup>.

Entre los problemas endémicos que se agudizaban en aquellos tiempos de depresión se mencionaban la fijación de precios básicos muy bajos para la materia prima y la discriminación en el pago de "bonificaciones" a cada tambero, el pago de fletes para competir con otros industriales en condiciones más favorables de ubicación, los fraudes en el análisis de la grasa, "errores" en el peso bruto y en el neto de los tarros recibidos, diferencias en la clasificación (extra, primera y segunda) cuando esta se realizaba<sup>29</sup>.

A fines de 1933, al disponerse el desdoblamiento del mercado de cambios, los representantes de la industria lograron que la liquidación de las divisas por las exportaciones de lácteos se realizara en el recientemente creado mercado libre, reservado para los productos que no eran de exportación "regular" (pese a que la lechería venía exportando regularmente desde hacía más de treinta años).

A fin de asegurar que esta medida alcanzara efectivamente a los distintos miembros de la cadena láctea, el Gobierno dispuso la creación de la Junta Reguladora de la Industria Lechera, en la que estarían representados, además de representantes del Estado, tanto los industriales como los tamberos<sup>30</sup>. Por entonces se contabilizaban en el país 79 fábricas de manteca, y unos 13.500 tamberos que las abastecían de la materia prima<sup>31</sup>.

Entre los objetivos de la Junta figuraba el de asegurar un precio mínimo sostén para la provisión de materia prima, que permitiera a los tamberos recibir una parte del mayor valor de las exportaciones lácteas originado por el hecho de cotizarse en el mercado libre<sup>32</sup>. Por otra parte, se intentaba darle mayor transparencia al mercado obligando a las industrias a fijar públicamente sus precios. Con estas y otras medidas

<sup>28</sup> Esnea, AAVV, *Veinticinco años de la Industria Lechera en la República Argentina*, Buenos Aires, Esnea, 1923... p. 398.

<sup>29</sup> S. GONZÁLEZ SABATHIÉ: "La regulación económica de la industria lechera argentina ante el mercado internacional", *Jornadas Agronómicas de 1934*, sesión del 15-11, organizadas por el Centro de Ingenieros Agrónomos, 1935, pp. 241-250.

<sup>30</sup> Decreto 40.140 del 12 de abril de 1934. Para ver más detalles de la creación de la Junta Reguladora de la industria Lechera, *Informe sobre su acción y análisis de la industria lechera*, Buenos Aires, Ministerio de Agricultura, 1935, p. 1. Años después el ingeniero Miguel Casares evocaba esa iniciativa, más allá de la resistencia que le presentaron los mismos industriales, como un ensayo de economía dirigida en la que se cuidaba "de no absorber, ni siquiera cohibir, la iniciativa individual de los industriales más allá de ese límite peligroso que afectaba el progreso". "Homenaje a Carlos Rivero Haedo", *Industria Lechera*, vol. xxiv, 279, oct. 1942, p. 690.

<sup>31</sup> *Memoria de la Junta Reguladora de la Industria Lechera*, 1936, p. 7.

<sup>32</sup> F. BIDABEHRE : *Acción de la economía dirigida*, Buenos Aires, 1937, pp. 80-1.

se pensaba lograr en un cierto plazo una mejora en la calidad del producto así como en las condiciones de higiene de los procesos de producción y distribución.

Si bien la dirección formal de la Junta estaba en manos del ministro de Agricultura, la conducción real era ejercida por el vicepresidente Carlos Rivero Haedo, ligado a la River Plate Dairy Co, como delegado de los industriales<sup>33</sup>. La Junta comenzó a publicar periódicamente y por anticipado los precios de la materia prima puesta en fábrica, a fin de evitar el "secreto" que existía en la negociación y que perjudicaba al pequeño productor al ser discriminado en las bonificaciones. Asimismo, dispuso la adjudicación de un subsidio a la producción de la materia prima para que los productores obtuvieran un precio remunerativo acorde a un producto de calidad. Los fondos para dicho subsidio provendrían de dos fuentes: por una parte, el margen de cambio entre el mercado oficial y el libre fijado para las exportaciones lácteas, y la brecha existente entre los precios mayoristas y minoristas de la manteca. Según sus promotores, entre los que se encontraba el prestigioso economista Raúl Prebisch<sup>34</sup>, aunque el beneficiario directo sería el tambero, también ganarían los industriales, al asegurarse una provisión de materia prima de la calidad adecuada para continuar con los envíos y mantener los mercados. La convocatoria era al mejoramiento y "reorganización" (sic) de la industria<sup>35</sup>.

La regulación del mercado lechero buscaba generar una mayor transparencia del mercado, atenuando las fluctuaciones de precios, pero también garantizar la calidad de los productos. De esta manera se mejoraría el prestigio de la manteca argentina en el exterior, permitiendo obtener mayores precios y mejorando consecuentemente la rentabilidad de los exportadores<sup>36</sup>.

De acuerdo con los datos disponibles, la Junta desplegó una actividad significativa en el período de su existencia que coincidió con la depresión y el comienzo de la recuperación. Los fondos para el subsidio al productor provenían de dos fuentes: el ya mencionado margen de cambio entre el mercado oficial y el libre para las exportaciones lácteas, y la diferencia significativa entre los precios mayoristas y minoristas de la manteca en el mercado interno.

La operatoria de la Junta tuvo un impacto inmediato en el mercado con la distribución de los subsidios, que creció sostenidamente en sus tres primeros años, para caer abruptamente en 1937 como consecuencia de la interrupción de sus fuentes de financiación y la propia disolución de la Junta (ver Cuadro 17). Asimismo, permitió una estabilización de los precios pagados a los productores.

Tal vez ese mismo éxito hizo que la Junta despertara resistencias, en primer lugar en el Centro de la Industria Lechera, que veía que los subsidios permitían a los

<sup>33</sup> Junta Reguladora de la Industria Lechera, *Informe sobre su acción y análisis de la industria lechera*, Buenos Aires, 1935, p. 2.

<sup>34</sup> Según Miguel Casares, serían Raúl Prebisch, Carlos Rivero Haedo, Miguel Casares y González Sabathié, "En el Centro de la Industria Lechera fue rendido un homenaje a la memoria de Dn. Carlos Rivero Haedo", *Industria Lechera*, octubre 1942, p. 689.

<sup>35</sup> "Quedó constituida la Junta Reguladora de la industria lechera", *La Prensa* 13-4- de abril 1934, p. 9.

<sup>36</sup> Por entonces la manteca argentina que llegaba a Gran Bretaña era fundida con la de otros orígenes por un actor intermediario llamado por ello "blender". Ver S. GONZÁLEZ SABATHIÉ: "La regulación económica de la industria lechera argentina ante el mercado internacional", *Jornadas Agronómicas de 1934*, sesión del 15-11, organizadas por el Centro de Ingenieros Agrónomos, 1935, pp. 241-250.

tamberos mantener más altos los precios de la leche. Para sus dirigentes, las condiciones del mercado internacional obligaban a bajar los precios de la materia prima y no a subirlos con subsidios. Las diferencias se expresaron públicamente en la misma revista en editoriales y en declaraciones en contra de la Junta, a pesar de la posición prominente ocupada por Rivero Haedo. Por su parte los representantes de las grandes empresas, interesadas en la provisión de materia prima en cantidad y calidad adecuada, caracterizaban a sus críticos como “los que sacrifican el porvenir por el presente”<sup>37</sup>.

Una señal de resistencia se tuvo en 1935 cuando el gobierno quiso reglamentar por ley su organización y ésta no fue tratada por el Congreso. Por un lado estaban los sectores alineados con la ortodoxia, que consideraba la libertad de los mercados como la llave que abriría la puerta a la solución de los problemas económicos. Desde otro ángulo político e ideológico, algunos sectores radicales compartían la posición de FORJA, que veía en ella un instrumento más de la intervención del Estado a favor de los trusts<sup>38</sup>.

Aunque pudiera ser cierto que la Junta operaba en términos genéricos a favor del *establishment* sectorial, algunas acciones de la misma no iban en esa dirección. Así en enero de 1936, las firmas Iriarte y Cía., La Capital y The River Plate (a la que había pertenecido el ya mencionado Rivero Haedo) fueron suspendidas, de tal forma que los tamberos que entregaran crema a las firmas mencionadas no gozarían del subsidio<sup>39</sup>. Los tamberos se mostraban conformes con la existencia de la Junta, aunque se quejaban de que sólo les aportaba a los que producían crema para manteca<sup>40</sup>. Lo concreto fue que la resistencia corporativa, y tal vez política, junto con la recuperación parcial de los precios llevaron a la disolución en 1937 de la Junta Reguladora y su reemplazo por la Dirección de la Industria Lechera.

Esta modificación del órgano estatal específico no erradicó las tensiones inherentes tanto al comercio exterior como al interior de lácteos. La guerra se encargó en un principio de agravarlas, tanto que volvieron a la luz en la Comisión Nacional de Lechería, en la que el CIL continuó resistiendo la regulación estatal de los precios. La lechería era desde su punto de vista un mecanismo de relojería que había que cuidar con esmero. Así consiguió que el gobierno nacional en agosto de 1939 devolviera al sector exportador de manteca la posibilidad de liquidar sus divisas en el mercado libre, aunque la medida fue suprimida en 1941<sup>41</sup>. Es que la situación de la guerra, como en 1914-1918, se estaba encargando de activar los mercados de exportación. En primer lugar para los quesos que pasarían a ocupar un lugar destacado en la exportación, mientras que la caseína y aun la manteca recuperaban su antiguo esplendor.

En 1942, un informe de la Fundación Armour para la Corporación para la Promoción del Intercambio, formulaba un diagnóstico de los problemas de la

<sup>37</sup> Palabras de Miguel Casares en “En el Centro de la Industria Lechera fue rendido un homenaje a la memoria de Dn. Carlos Rivero Haedo”, *Industria Lechera*, octubre 1942, p. 688.

<sup>38</sup> Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Diario de sesiones, 28-9-1935, p. 755-757.

<sup>39</sup> Aviso de la Junta Reguladora de la Industria Lechera, en *Industria Lechera*, enero 1936, p. 2.

<sup>40</sup> “Junta reguladora de la industria lechera”, *Industria Lechera*, abril 1934, p. 1.

<sup>41</sup> “Medidas de gobierno a favor de la producción lechera”, *Industria Lechera*, agosto 1941, p. 564-6.

industria láctea, y de las vías para solucionarlos<sup>42</sup>. Unos años antes, el eminente economista Alejandro Bunge había señalado el alto potencial de crecimiento de la lechería en la Argentina, considerando la superioridad de su rodeo vacuno, y el hecho de que Canadá, teniendo menos población y un número similar de vacas lecheras, producía cuatro veces más<sup>43</sup>. Sus proyecciones se cifraban entonces en el mercado interno. En el caso del Informe Armour, elaborado para discutir las posibilidades de una mayor proyección exportadora, sus apreciaciones eran igualmente críticas respecto de su adecuación a los estándares internacionales de calidad. Para los autores el nudo del problema estaba en la producción primaria, y no era sino el resultado de la particular estructura de tenencia de la tierra que caracterizaba al agro argentino. Así se sostenía que "...el terrateniente no está suficientemente interesado en el tambo como para hacer inversiones que permitan la construcción de tinglados o la instalación de equipos refrigeradores... el tambero por su parte, aun cuando disponga de capital, tampoco está dispuesto a efectuar por sí tales mejoras por la situación de natural insegura que la empresa ofrece, ya que en el caso eventual de una anulación del convenio que lo liga al estanciero, no cuenta con recursos legales expresos que le garanticen el reembolso de las inversiones<sup>44</sup>.

Sus propuestas se encaminaban a una suerte de integración vertical, intentando convencer a los industriales de que tuvieran sus propios tambos (como de hecho ocurría en el caso citado de La Martona), ya que al estar en manos de productores independientes, con los bajos precios vigentes para la leche, la explotación se tornaba poco rentable y las nuevas inversiones, ilusorias<sup>45</sup>. Evidentemente esta solución se contradecía con la ventaja que, de hecho, representaba para los industriales la existencia de esa multitud de pequeños proveedores que les aseguraban la materia prima a costos más bajos. Por otra parte, como signo característico de los tiempos, se proponía la inclusión de las organizaciones representativas del empresariado industrial como consejeros oficiales del Estado en la fiscalización de la producción, la difusión del consumo y de la higiene.

La reactivación de los mercados externos para la manteca y el queso volvió a traer al primer plano la preocupación del CIL por los "filibusteros de la exportación"<sup>46</sup>. El CIL retomaba así la función de defensa de la calidad para el producto nacional que se encontraba entre los objetivos de su fundación. No era éste el único campo donde

<sup>42</sup> J.A.HOPKINS y J. SHELLENBERGER: *La industria lechera argentina*, Buenos Aires, Corporación Para la Promoción del Intercambio-Armour Research Foundation, 1943.

<sup>43</sup> A. BUNGE: "El bajo consumo de leche y manteca en la Argentina", *Revista de Economía Argentina*, noviembre 1936, pp.183-4, y "La tragedia de la lechería argentina", *Revista de Economía Argentina*, noviembre 1933, p. 78.

<sup>44</sup> HOPKINS y SHELLENBERGER: *La industria lechera argentina*, p. 5. El CIL coincidía con este diagnóstico ("...producimos poco, caro y malo"), seguramente porque hacía recaer la responsabilidad en el terrateniente y no en los industriales que con el control oligopsónico lograban mantener los precios bajos.

<sup>45</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>46</sup> "La producción quesera argentina se ha impuesto en el exterior por su excelente calidad. Sin embargo es necesario intensificar el control de embarques", *Temas Económicos*, vol. 3, Nº 34, 30-9-1943, p. 9.

se presentarían cuestiones conflictivas que involucraban a otros integrantes de la cadena y al Estado.

*Un caso conflictivo: el problema del abasto de leche a la Capital*

De todas las cuestiones que atañen a la lechería la que más captó la atención de la opinión pública y de los medios durante las primeras décadas del siglo XX fue la del abasto de leche fluida a la población de la Capital, siendo un tópico la preocupación por la baja calidad del producto y por los problemas que traía para la higiene y la salud de los porteños. Una disposición municipal de 1907 ya obligaba a la pasteurización de la leche. Su importancia era indiscutible toda vez que incidía directamente sobre gran cantidad de enfermedades infecciosas, especialmente la tuberculosis y la fiebre tifoidea, e influía severamente sobre la morbilidad y la mortalidad infantiles. Una comisión de especialistas consideraba en 1930 que las deficiencias en la calidad de la leche debían corregirse mejorando las condiciones de trabajo del tambero. Para ello proponía “la organización con carácter de orden público, del servicio de suministro de la leche pura y sana a un precio que signifique una equitativa retribución a todos los que con su capital o trabajo contribuyen a su realización”<sup>47</sup>.

El carácter público que debía tener, según el consenso mayoritario, la comercialización de la leche, no estaba sustentado desde el punto de vista práctico en las estructuras especializadas. Las oficinas estatales de salud no estaban preparadas para analizar los elevados volúmenes de leche comercializada, cuyas características biológicas permitían el desarrollo de microorganismos infecciosos a temperatura ambiente. Los problemas normales que podía tener la leche para la salud se agravaban con el aguado, que provocaba una multiplicación de peligros epidémicos. Un informe realizado en 1916 para analizar los problemas de la provisión de leche en las ciudades subrayaba el estado sumamente precario de las condiciones sanitarias en los tambos y señalaba, entre otros problemas, que las vacas tuberculosas, cuando se les detectaba la enfermedad, no eran sacrificadas y continuaban produciendo en otros tambos<sup>48</sup>. La fiebre aftosa por su parte reducía fuertemente la productividad de las vacas lecheras. Lo cierto es que las normas oficiales eran muy poco respetadas. En la Provincia de Buenos Aires la ley de 1915 que legislaba sobre la provisión de leche fluida recién fue reglamentada en 1933 y todavía en 1942 no se aplicaba, aunque su cumplimiento efectivo según los industriales era “pura y simplemente asunto de policía”<sup>49</sup>.

La resolución de las deficiencias en la provisión de leche estaba dificultada por varios factores. En primer lugar el crecimiento de la población urbana demandaba un volumen de producción nada desdeñable que requería de establecimientos ubicados

<sup>47</sup> AAVV. *Informe para la Dirección de Agricultura, Ganadería e Industrias*, Ministerio de Obras públicas de la Provincia de Buenos Aires, S/F.

<sup>48</sup> P. BERGÉS: “Producción y distribución de la leche en los grandes centros urbanos”, *Memoria del Congreso Americano de Ciencias Sociales*, Tucumán, 1916, p. 454.

<sup>49</sup> “La ley 3607”, *Industria Lechera*, marzo 1942, p. 157.

a 100 o más kilómetros de distancia respecto del centro, en virtud de la desaparición de los tambos urbanos que cubrían una parte del consumo y lo hacían en mejores condiciones que los rurales<sup>50</sup>. La red de caminos que conducían a las estaciones era todavía insuficiente para asegurar el acceso a los mercados, especialmente porque los tambos generalmente se encontraban en el interior de campos productores de cereales y de carnes. A pesar de estas dificultades, el progresivo desarrollo del transporte automotor permitiría agilizar el traslado de los productos y reducir la dependencia del subsector respecto de las empresas ferroviarias.

La precariedad técnica y organizacional del tambo conspiraba claramente contra su productividad. Las condiciones en que se desarrollaba la producción determinaban por consiguiente una baja productividad, lo que hacía que los costos fijos por litro de leche resultaran muy altos (ver cuadros 18 y 19).

Los tarros eran conducidos a las estaciones en carros descubiertos, y luego quedaban por horas depositados a la espera de la llegada de los conocidos “trenes lecheros”, cuya legendaria lentitud, junto con la escasez o falta de frío en los vagones, atentaba contra la calidad con que llegaba el producto. El radio de asentamiento de los tambos proveedores de la leche capitalina estaba determinado por la estacionalidad. Mientras que en el verano esa distancia era de 150 kilómetros, en el invierno se ampliaba a los 265 kilómetros<sup>51</sup>.

Un informe fechado a principios de 1936 presentaba un cuadro sumamente pesimista de la distribución de leche en la capital. La comercialización la realizaban lecheros que se movilizan en carros o en pequeños camiones llevando el producto en tarros de hojalata<sup>52</sup>. Las grandes usinas lácteas reclamaban que se pusieran en práctica las normas de pasteurización mientras que el comercio minorista se oponía alegando la necesidad de defender la libertad económica.

Las relaciones entre tamberos y distribuidores se vieron afectadas durante los años de la Depresión. Los tamberos, que solicitaban a las autoridades municipales la fijación de un precio sostén para la leche fluida, organizaron una huelga de comercialización en la Capital en junio de 1936. La Junta Gremial de Tamberos (que reunía a la mencionada UGT y a la Agreración de Tamberos del Oeste) consiguió con esfuerzo que la llegada del vital producto a los comercios de Buenos Aires se redujera enormemente<sup>53</sup>. Lo sorprendente fue que el Ministerio de Agricultura, por boca de su titular Miguel Ángel Cárcano, saliera en defensa de los tamberos, cuestionando el bajo precio que se le pagaba al productor. Todo se resolvió con el

<sup>50</sup> Aunque no tenemos datos fidedignos para más adelante, sabemos que en 1916 había en la Ciudad de Buenos Aires 282 tambos urbanos, con un total de 1.400 vacas lecheras, que representaban unos 14.000 litros diarios. P. BERGÉS: “Producción y distribución de la leche en los grandes centros urbanos”, *Memoria del Congreso Americano de Ciencias Sociales*, Tucumán, 1916, p. 450.

<sup>51</sup> S. GONZÁLEZ SABATHIÉ: *Plan para producir y enviar veinte mil litros diarios de leche con destino al consumo de la ciudad de buenos aires*, 1932, p. 12

<sup>52</sup> R. FROGONE: “Modalidades del abastecimiento lechero a la Capital Federal”, *Industria Lechera*, enero 1936, pp. 68-77

<sup>53</sup> Sus reclamos no sólo involucraban a las empresas industriales, como La Martona y La Vascongada, que elaboraban la leche pasteurizada, sino a los que se encargaban de la distribución, nucleados en la Sociedad Cosmopolita de Lecheros.



arbitraje del Ministerio que pudo acercar posiciones. Con su desarrollo, el episodio puso de manifiesto la sensibilidad pública que tenía el abasto de leche en la ciudad porteña, que aportaba buena parte de las calorías necesarias para la población (algunos cálculos lo acercaban al 10%).

### *La lechería y el ascenso del peronismo*

La creciente importancia de la leche y sus derivados en la dieta popular es el dato central para comprender la política que adoptaría el peronismo hacia el subsector lácteo. Su consumo era mucho más importante de lo que había sido en el pasado, aun cuando en términos per cápita fuera inferior al de los países desarrollados<sup>54</sup>. Dicha dimensión biológica y social hacía de la leche un producto políticamente relevante cuyo precio debía estar regulado por el Estado.

El sesgo regulador se manifestó tempranamente, empezando por el mercado laboral agrario. Ello se tradujo como se sabe en el Estatuto del Peón Rural y en la ley de Arrendamientos. Dentro de este paquete de medidas se incluyó el Estatuto del Tambero Mediero que el gobierno militar decretó en febrero de 1945. La norma aseguraba, para los tamberos que no aportaban ganado al negocio, un porcentaje de las ventas de leche fluida que nunca podía bajar del 40% si aportaba los medios de trabajo y 35% si no lo hacía. En el caso de la venta de leche para la industria los porcentajes se elevaban al 50 y el 45%<sup>55</sup>. Estos porcentajes, si bien garantizaban un piso mínimo a la remuneración del tambero, no eran demasiado altos porque se quería evitar una presión alcista sobre el precio de la leche y derivados que afectara al consumo popular. Más adelante, con el lanzamiento del Primer Plan Quinquenal, la lechería fue oficialmente excluida del régimen de libre competencia. Las mejoras para los productores debían provenir –según se decía– de los incrementos de la productividad y no de un mayor precio, de acuerdo con el interés general<sup>56</sup>. Con todo y a pesar de algunas restricciones a la exportación, el subsector continuó creciendo al ritmo del aumento de la demanda interna, vinculada con los ingresos de los asalariados.

El crecimiento sectorial se benefició de la expansión de las cooperativas lecheras, especialmente de Sancor, que tuvo un crecimiento geométrico que la convirtió al final de la década de 1940 en una de las principales jugadoras del mercado. En su conjunto hacia 1952 las cooperativas lácteas producían el 50% de la manteca y el 40% de la caseína<sup>57</sup>. Este avance fue resistido por las empresas tradicionales enroladas en CIL, que solicitaban poner coto a la expansión de las cooperativas, a las que calificaban

<sup>54</sup> F. HERSHEL *et al.*: *Cambio tecnológico en una industria de capitales nacionales; el caso de la industria lechera*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1976, p. 49. M. PIÑEIRO y E. TRIGO: "Cambio técnico y modernización en el sector agropecuario de América Latina: un intento de interpretación" *Desarrollo Económico*, vol. 21, N° 84, enero-marzo 1982, p. 452.

<sup>55</sup> También determinaba que las instalaciones como los tinglados correrían por cuenta del propietario. *Boletín Oficial*, Decreto 3750 5/2/1946.

<sup>56</sup> Editorial, La industria lechera en el plan quinquenal, *Industria lechera*, diciembre 1946, 795-796.

<sup>57</sup> G. OLIVERA: "Los servicios de comercialización, transporte y gerenciamiento en la agroindustria láctea cooperativa. El caso de Sancor en Argentina (1938- década de 1970)", el Segundo Congreso Latinoamericano de Historia Económica y Cuarto Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Historia Económica, México, DF, 2010, p. 5.

de “monopolios” (en referencia seguramente a Sancor), como sucedió en el congreso de la central empresaria oficialista Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (AAPIC)<sup>58</sup>, donde solicitaron la reforma de las leyes 11.380 y 11.388 que regían las cooperativas lecheras.

Fuera de estas manifestaciones públicas, en sordina, el motivo de mayor conflicto entre el gobierno y la industria era el precio de la leche, cuyo nivel era considerado tan bajo, a decir de sus voceros, que no llegaba a cubrir totalmente los costos, particularmente de las empresas que se especializaban en el abasto de leche fluida. Una consecuencia de esta política fue el desprendimiento, por parte de empresas tradicionales como La Martona, de sus clásicas lecherías, que pasaron a ser independientes, o fueron absorbidas por la Fundación Eva Perón<sup>59</sup>, que las incorporó a su red asistencial para confirmar el valor simbólico que había asumido la leche como alimento popular de la Nueva Argentina.

## Conclusiones

Parece indudable que el período de entreguerras fue para la industria láctea una etapa de crecimiento, crisis y transformaciones, que contribuyó a forjar la fisonomía con que discurriría hasta tiempos recientes. Al mismo tiempo es interesante notar que el subsector recorrió el periodo de entreguerras enfrentando algunos de los dilemas con los que debió convivir casi desde su nacimiento. Nos referimos particularmente a su doble orientación, exportadora y hacia el mercado interno, pero también a su relación con un sector primario que distaba de ser el proveedor ideal para competir en los mercados de excelencia, pero seguía siendo a su vez un competidor temible de la propia industria en algunos rubros y mercados menos exigentes. También, a la particular estructura dual que, en términos de concentración, actualización tecnológica y poder de negociación, caracterizaba al segmento industrial como al conjunto del subsector, incluyendo a la rama primaria abastecedora.

En efecto, si la industria láctea surge a principios de la década de 1890 en simultaneidad con un conjunto de agroindustrias que se vieron estimuladas por el crecimiento agropecuario que le proveía los recursos, y de un mercado consumidor constituido por los grandes centros urbanos (ante todo, Buenos Aires), un primer signo distintivo fue el papel que los mercados externos tuvieron para su desarrollo, particularmente en lo que fue su principal producto por muchas décadas, la manteca. Esto, que la ponía en cierta afinidad con la principal –y casi única– agroindustria exportadora de entonces, la frigorífica, no fue, como en esta última, el origen y motivación principal de su instalación, pero sí la clave para un despegue tecnológico que estaba constreñido por la escasez de recursos de los empresarios iniciales, como por las limitaciones de escala de un mercado interno intensamente disputado por la producción tambera artesanal, y que le impedía hasta entonces presentar una oferta claramente superadora.

<sup>58</sup> “Modificación de las leyes 11.380 y 11.388 sobre cooperativas”, Asociación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (AAPIC), *Congreso de la economía argentina*, Buenos Aires, 1947, pp. 25-6.

<sup>59</sup> Id. pp. 174-5.

Este papel de los mercados externos, acotado hasta 1914, fue tomando mayor relieve a partir de las oportunidades abiertas por la Primera Guerra Mundial, y constituyó el motor impulsor del subsector hasta la crisis mundial de 1929 con un binomio de productos complementarios, la manteca y la caseína, dirigidos a dos mercados alternativos, el Reino Unido y los Estados Unidos. Al mismo tiempo dio el espaldarazo a otra rama, la quesería, que penosamente se estaba abriendo un lugar en el mercado interno.

La crisis, potenciada por la política británica de preferencia imperial a partir de la conferencia de Ottawa de 1932, redujo enormemente las posibilidades de colocación externa de la manteca, y llevó a los establecimientos industriales a una reconquista del mercado interior, todavía disputado por la producción artesanal, que habría de ser la clave del dinamismo de la rama en toda esa década. Al mismo tiempo, puso al descubierto algunas de las contradicciones que habían estado subyacentes desde un comienzo, pero veladas por la bonanza de la etapa anterior.

En efecto, la baja de precios impuesta por la crisis, y sobre todo por la más módica capacidad adquisitiva del mercado interno vis à vis el exterior, tendió a derivarse hacia los primeros eslabones de la cadena, el sector tambero, e incluso el de las cremerías independientes, constituidas en parte por los propios productores para valorizar su producto. Al igual que lo que sucedía en otras cadenas agroalimentarias, esto reflejaba el desigual poder de negociación entre un grupo de usinas relativamente grandes (aunque de menor escala que establecimientos de otras ramas agroindustriales – frigoríficos, ingenios azucareros) y un amplio universo de productores tamberos sometido a condiciones de gran precariedad.

Si esto había asegurado al núcleo industrial condiciones de rentabilidad basadas en la baratura del producto, al mismo tiempo había limitado sus posibilidades de alcanzar mejores precios en mercados, como los externos, que diferenciaban fuertemente la calidad de los productos. Justamente los industriales, agrupados gremialmente desde el final de la guerra con el propósito, entre otros, de lograr esas mejoras de calidad que sólo una industria “organizada” podía asegurar, afrontarían en los años 30 el dilema entre sostener un *statu quo* que les había asegurado una razonable rentabilidad, o apoyar mejoras en el precio pagado a los proveedores, que en el corto plazo la ponían en entredicho.

Esto explicaría la relativamente breve y agitada existencia de la Junta Reguladora y el papel ambiguo que los industriales desempeñaron en ella. Al mismo tiempo que el horizonte de la reconquista del mercado exportador constituía su horizonte, la realidad del abasto a los grandes centros urbanos ponía sobre el tapete otro gran tema involucrado, el de la salud pública, o en términos más actuales, la seguridad alimentaria de la población. Y esto traía a la escena a otro actor que de ahí en más habría de tener un papel esencial en el desempeño de éste como otros subsectores industriales, el Estado.